

Estado y azúcar en Cuba; la primera experiencia reguladora¹

Oscar Zanetti Lecuona

INSTITUTO DE HISTORIA DE CUBA
ozanetti@cubarte.cult.cu

RESUMEN

La historia de la industria azucarera cubana entre 1926 y 1960 presenta un cuadro insólito de absoluta regulación estatal sobre un sector privado de la economía. El presente artículo explora los orígenes de dicho fenómeno, a partir de un examen de los trastornos del mercado internacional del azúcar a mediados de la década de 1920 y la reacción de los intereses actuantes en la economía azucarera cubana frente a la persistente tendencia depresiva. Se analizan los primeros pasos de la intervención del estado cubano en la industria, así como las consecuencias de esa experiencia para la definitiva articulación del sistema regulador.

ABSTRACT

State and sugar in Cuba. The first regulatory experience

The history of the Cuban sugar industry between 1926 and 1960 shows an outstanding situation of absolute state regulation over a private sector of economy. This paper explores the origins of such phenomenon studying the disturbances in the international sugar market in the 1920s and the reaction of the sectors related to the Cuban sugar economy, considering its persistent depressive trend. It also analyses the first steps of the Cuban state intervention in this industry, as well as the consequences of such experience for the definite configuration of the regulatory system.

El primer cuarto de siglo XX constituyó para la industria azucarera cubana un período de vigorosa expansión. Alentada primero por la demanda del mercado norteamericano – donde disfrutaba de una preferencia arancelaria obtenida en 1903 mediante un tratado de Reciprocidad Comercial– y, más adelante, por la coyuntura de la I Guerra Mundial, la producción del dulce en la isla se cuadruplica en apenas tres lustros, hasta superar en 1919 los cuatro millones de toneladas. Tan notable crecimiento tenía sus raíces en la transformación industrial iniciada a finales del siglo XIX –la llamada “centralización”–, proceso que en las décadas

¹ El presente artículo es un fragmento de la monografía *Las manos en el dulce. Estado e intereses en la regulación de la industria azucarera cubana, 1926-1937*, actualmente en proceso de publicación por la editorial de Ciencias Sociales de La Habana.

siguientes se acelera y consolida al disponerse de nuevos equipos y tecnologías que incrementaban considerablemente la capacidad de los ingenios, así como por las inversiones del capital estadounidense, que tras una masiva afluencia, sobre todo en los años de la conflagración mundial, se hace con el control de la principal –y casi única– industria de Cuba.

Durante la mayor parte de este ciclo expansivo, el recién nacido estado cubano –la República se había constituido en mayo de 1902– se mantuvo relativamente al margen del negocio del azúcar, salvo ocasionales incursiones para favorecer la disponibilidad de mano de obra mediante medidas migratorias y, lógicamente, las acciones derivadas del ejercicio de sus funciones tributarias. Pero incluso en el terreno fiscal la actividad estatal mantuvo un bajo perfil, pues por mucho tiempo la industria solo había sido gravada con contribuciones territoriales y otras leves cargas municipales, hasta que en 1917, dadas las excepcionales condiciones creadas por la guerra, se fijó por primera vez un irrisorio impuesto directo a la producción, consistente en 10 centavos por cada saco de 325 libras de azúcar. La propia circunstancia bélica propició una inusitada intervención del estado en la esfera comercial, ya que al pactarse con el “aliado” norteamericano la venta global de la zafra cubana a un precio fijo, fue necesario crear un Comité Exportador de Azúcar con la participación conjunta del estado y los productores, el cual se encargaría de representar a Cuba en dichas operaciones. Concluido el conflicto europeo, la actividad estatal se prolonga-

ría para enfrentar las bruscas fluctuaciones de precios en la posguerra, pero con la disolución de la Corporación Financiera del Azúcar en 1921 – creada para facilitar la venta de la zafra de ese año y los remanentes de la cosecha anterior– el gobierno puso término a su intromisión en el comercio azucarero y se restauraron las condiciones de libre competencia.

Sin embargo, tal retorno a la “normalidad” probaría ser transitorio; el paraíso de *laissez faire* en que habían venido funcionando los negocios azucareros en Cuba estaba a punto de cerrar definitivamente sus puertas.

SÍNTOMAS ALARMANTES

En mayo de 1925 Cuba finalizaba una zafra de volumen sin precedentes. El monto de la cosecha – exactamente 5 386 303 t. m.– excedía en más de un millón de toneladas lo producido durante la campaña anterior y el efecto de tan brusco incremento sobre el mercado no se hizo esperar: para octubre las cotizaciones azucareras habían descendido hasta 1,80 cts. por libra. La cuantiosa zafra cubana no era, en realidad, el único factor de la declinación del precio, pues la producción mundial del dulce registraba un crecimiento total de 3,7 M de t. m., cifra que casi duplicaba los estimados iniciales para 1925. Aunque el comportamiento del consumo sí se correspondía con las previsiones –Europa por sí sola había requerido un millón de toneladas más que en 1924–, la demanda global quedaba bien distante de la oferta,

acumulándose existencias que presionaban negativamente sobre el precio.

El adverso sesgo coyuntural provocó un malestar generalizado entre los productores cubanos, en particular el colonato cañero que abrumado por las deudas venía haciendo sentir sus protestas desde finales de 1924.² Las huelgas de colonos, muy vigorosas en los centrales Chaparra y Delicias, dieron impulso a un poderoso movimiento organizativo, cuya más alta expresión era la flamante Asociación Provincial de Colonos de Camagüey, organización exclusiva de los cultivadores y abiertamente enfrentada a los hacendados de la provincia por sus reclamaciones de una mayor proporción en el pago de las cañas –el controvertido “arrobaje”– y la reducción de los intereses sobre la refacción.³ El

² Al producirse el deslinde de agricultura e industria en la producción de azúcar, en Cuba se llamó “colonos” a los cultivadores encargados de producir la caña y abastecer de materia prima a los “centrales” o fábricas de azúcar, cuyos propietarios conservaron la antigua denominación de “hacendados”. Según los comentarios del momento, el monto global de las deudas de los colonos era considerable, pero no se dispone de información precisa al respecto. Sin embargo, los datos del central Manatí, donde 111 colonos adeudaban en conjunto más de 3 millones de pesos, resultan elocuentes. Véase: Carmen D. Deere y otros: *Guines, Santo Domingo, Majibacoa. Sobre sus historia agrarias*. Ed. Ciencias Sociales, La Habana, 1998, p. 261.

³ En Cuba las cañas vendidas por los colonos se pagaban mediante una cantidad de azúcar –o su equivalente monetario–, en proporción que oscilaba entre 4,5@ y 6@ de azúcar por cada

propio Camagüey era escenario de otro sordo conflicto, en este caso entre los Ferrocarriles Consolidados y sus trabajadores, el cual transcurría en medio de complejas y dilatadas negociaciones. Recién estrenado en su cargo, el presidente Gerardo Machado actuaba como mediador en estas pugnas, sin que resultase del todo claro que línea seguiría para enfrentar la comprometida situación azucarera.

Tal indecisión era, en buena medida, expresión de una falta de consenso; mientras algunos hacendados –principalmente cubanos–, con el respaldo de una fracción del colonato, se pronunciaban por restringir la producción en la zafra venidera, las más poderosas compañías parecían oponerse a los controles. Esperanzados por los pronósticos de una notable reducción en el crecimiento de la producción mundial para 1926, esos grandes productores consideraban que, de sostenerse la demanda, podrían dar salida a los sobrantes de azúcar acumulados. Sin que se hubiese disipado la incertidumbre, pero alentada por un cierto repunte de los

100@ de caña según las regiones del país. Los colonos de Camagüey y Oriente alegaban que tras más de una década de explotación, los rendimientos de sus plantaciones se equiparaban a los del occidente y reclamaban que se les pagase el equivalente a 6@ de azúcar por 100 de cañas, proporción bastante usual en las provincias occidentales. Véase la correspondencia generada por este conflicto en: Archivo Nacional de Cuba (A.N.C.): *Secretaría de la Presidencia*, leg. 97, exps. 1 y 4, así como en la prensa de la época, particularmente durante octubre y noviembre de 1925.

precios, la zafra de 1926 inició sus operaciones bajo las condiciones tradicionales.

Tranquilizadores estimados habían fijado el monto de la nueva zafra en algo menos de cinco millones de toneladas. Sin embargo, a mediados de febrero la producción ya superaba en 70 000 tns. lo obtenido en la misma fecha durante el año anterior, mientras los indicadores reflejaban un significativo avance en los rendimientos. Poco después el precio descendía nuevamente bajo la crítica cota de 2.00 cts. por libra y aunque se especulaba acerca de una favorable tendencia en el consumo, lo cierto es que las perspectivas se tornaban cada vez más sombrías. A principios de abril, la prensa destacaba –y aplaudía– declaraciones de hacendados partidarios de una limitación de la zafra, incluyendo las del influyente Laureano Falla Gutiérrez, y se comentaba sobre una próxima reunión de los azucareros con el presidente Machado.⁴ El 15 de abril, mientras el latente conflicto ferroviario desembocaba en una huelga que amenazaba con paralizar la zafra en las provincias del este, La Habana se estremecía con los rumores de que el Royal Bank of Canada estaba al borde de la quiebra. El fantasma del crac hacía acto de presencia y para conjurarlo el propio Ma-

⁴ Quizás el hacendado cubano más influyente en los círculos gubernamentales, Falla había declarado que: “Ahora vamos conviniendo todos que el exceso de producción nos perjudica [...] debemos limitar la zafra hasta que la que hagamos no nos de pérdidas...” *Diario de la Marina*, La Habana, 3 de abril, 1926. Pp. 1 y 21.

chado concurrió a las oficinas del banco, donde en operético gesto depositó 100 000 pesos de su peculio. El presidente advirtió que el Tesoro público disponía de reservas suficientes y, al día siguiente, se anunciaba que el crucero “Cuba” zarparía hacia Estados Unidos con el propósito de transportar parte de los caudales cubanos depositados en la Reserva Federal, los cuales se había decidido movilizar en respaldo de la banca.

La situación no era, sin dudas, la de 1920.⁵ Por el contrario, y quizás de manera un tanto inadvertida, el país se adentraba en una nueva era: el propio 15 de abril la prensa anunciaba que el Consejo de Secretarios había acordado restringir en un 10% la zafra en curso, aceptando así la recomendación presentada cuatro días antes por la Asociación de Hacendados y Colonos.

LA SOBREPDUCCIÓN Y SUS CAUSAS

El fenómeno de la sobreproducción azucarera, sobre cuya efectividad el mercado internacional ofrecía múltiples evidencias, tenía causas tan profundas como complejas. Sus raíces podían rastrearse hasta los años de la I Guerra Mundial, cuando las devastaciones ocasionadas por la contienda habían reducido la producción europea desde 8,2 M de t. m. en 1913/14

⁵ En 1920, el brusco descenso del precio del azúcar provocó la quiebra de los bancos cubanos y españoles, así como el traspaso masivo de propiedades de colonos y hacendados criollos a manos de la banca estadounidense.

hasta apenas 3 millones en 1919/20. Para cubrir siquiera parcialmente tamaño vacío, la producción de dulce en otras regiones del mundo se incrementó en 2,3 M de t. m.; dos terceras partes de dicho crecimiento se había registrado en Cuba, correspondiendo la proporción restante a Java y otras zonas productoras de azúcar de caña.

La breve y desigual crisis de 1920, resultado del reajuste posbélico en países –como Estados Unidos e Inglaterra– cuyo potencial económico no había sido especialmente dañado por la conflagración, tuvo notables repercusiones en el sector azucarero. La producción mundial de azúcar se hallaba todavía muy distante de recuperar los niveles de preguerra, pero la eliminación de los controles de precios y abastecimientos por parte del gobierno norteamericano a finales de 1919 provocó, como se sabe, un brusco incremento en el precio del crudo, cuyas cotizaciones en New York ascendieron hasta 20 cts. por libra. Dicho movimiento, en gran medida especulativo, atrajo hacia Norteamérica grandes volúmenes de los azúcares de “derechos plenos” –principalmente de Java–, ocasionando el desplome del mercado newyorkino donde el dulce se cotizaría a poco más de 5 cts. por libra en octubre de 1920.⁶

⁶ La importación de azúcar en Estados Unidos procedente de países que –a diferencia de Cuba o Filipinas– no gozaban de preferencial arancelario, se elevó desde 69 000 tns. cortas en 1919, hasta 993 000 tns. en 1920. Véase: R. A. Ballinger: *A History of Sugar Marketing* U.S Dept. of Agriculture,

Aunque esta crisis azucarera fue un fenómeno localizado y en modo alguno respondía a problemas de sobreproducción, constituyó un llamado de alerta sobre los trastornos que inevitablemente ocasionaría el retorno de la economía mundial a la normalidad. De entrada, la repentina deflación ocasionó una severa perturbación en la industria remolachera norteamericana que, no obstante sus elevados costos, había incrementado la producción en casi medio millón de toneladas a la sombra de los fantásticos precios prevalecientes durante la guerra. Notablemente sobrecapitalizada, esta industria disponía de 91 fábricas en 1920, controladas por siete grandes firmas que, conjuntamente, procesaban casi el 90% del azúcar de remolacha de los Estados Unidos.⁷ Pese a la centralización del capital industrial, el sector remolachero norteamericano contaba con una amplia base social compuesta por miles de granjeros cultivadores de remolacha. Ante la caída del precio, esas fuerzas se movilizaron en demanda de protección y como la deflación había afectado también a otras importantes ramas de la agricultura –los ingresos de los agricultores se redujeron de 10 000 a 4 000 millones de dólares entre

1919 y 1920–, en el legislativo de Washington se produjo una formidable concertación de congresistas y senadores que demandaron el inmediato aumento de los aranceles. En 1921, una sesión especial del Congreso aprobaba un arancel “de emergencia” que incluía la elevación de la tarifa azucarera de desde 1,25 cts. por libra hasta 2,00 cts. –1,60 para el azúcar cubano debido al preferencial. La medida se anunciaba como el preludio de un incremento todavía mayor, cuando los legisladores se reuniesen al año siguiente para emprender una revisión a fondo del régimen arancelario.

Conocidos los desastrosos efectos que tuvo en Cuba la crisis de 1920, no es difícil imaginar la reacción en la isla ante la reforma arancelaria norteamericana. De inmediato se envió a Washington una misión comercial presidida por el secretario de Hacienda, Sebastián Gelabert, con instrucciones de llegar a algún tipo de arreglo o proponer una revisión del Tratado de Reciprocidad Comercial.⁸ Las gestiones de la misión cubana fueron respaldadas por una extraordinaria movilización de grupos de intereses norteamericanos con negocios en Cuba –principalmente azucareros y bancarios–, pero bien pronto se hizo claro que estos no lograrían doblegar

Agricultural Report No. 197, Washington, 1971. Tabla 9.

⁷ Estas firmas habían estado pagando elevados dividendos a sus accionistas – los ingresos de las tres mayores entre 1915 y 1920 se estimaban en 75 millones de dólares–, pero sus fábricas operaban con una notable variedad de costos. United States Sugar Association: *Sugar. The proposed high duty*. [s.l.], 1922. Pp. 7-13.

⁸ Sobre las repercusiones de la medida proteccionista en Cuba y las gestiones de la misión comercial véase el Manifiesto publicado por las corporaciones económicas en la *Revista Bimestre Cubana* (nov.- dic. de 1921), así como, Cámara de Comercio; Industria y Navegación de la Isla de Cuba: *Informes*. La Habana, 1921.

a la maquinaria legislativa del poderoso “bloque agrario”. Los legisladores remolacheros, encabezados por el influyente senador Reed Smoot sólo consideraban posible un arreglo si Cuba restringía su zafra a 2,5 M. de tns.; de darse esa circunstancia, el arancel al dulce cubano podría reducirse a 1,4 cts. por libra. Aunque a la fórmula restriccionista no le faltaban partidarios en la isla –principalmente entre los hacendados cubanos– y era discutida en comisiones congresionales de acuerdo con lo solicitado por el presidente Zayas en su Mensaje del 26 de julio de 1921, se hacía evidente que las grandes compañías azucareras norteamericanas y las firmas bancarias que las respaldaban, tanto Morgan como el National City Bank, eran contrarios a la restricción. Convencidos de que Cuba no restringiría su zafra, los remolacheros consiguieron elevar hasta 1.76 cts. por libra la tarifa del azúcar cubano en el nuevo arancel Fordney-McCumber. La medida fue recibida con una nueva caída en las cotizaciones del dulce, denunciada por los remolacheros como el resultado de una operación de dumping promovida por los círculos financieros newyorkinos. Evidentemente, los intereses que controlaban la industria azucarera cubana habían optado por la competencia y la expansión.⁹

⁹ Después de conseguir que se disolviese la Corporación Financiera del Azúcar –agencia de ventas respaldada por el gobierno cubano–, la banca y las grandes firmas refinadoras con intereses en Cuba constituyeron un *pool* –Sugar Export Co.– para vender en Europa 500 000 tns. de las existencias cubanas. Dicha operación resultó exitosa,

Dada la importancia que tuvo la adopción de esa política expansionista para la tendencia hacia la sobreproducción, resulta necesario detenerse a examinar los factores que la determinaron.¹⁰ En primer término debe considerarse la situación de los mercados y, en particular, la percepción de la coyuntura por parte de los intereses dominantes en la industria azucarera cubana. No cabe duda que a mediano y largo plazos la tendencia apuntaba a la recuperación de los niveles productivos de preguerra en las áreas azucareras directamente afectadas por el conflicto. Sin embargo dicho movimiento se materializaba con apreciable lentitud; de hecho, la agricultura europea no recuperaría su producción media de cereales de anteguerra hasta después de 1925, mientras que el volumen de azúcar de remolacha producido en 1913 no sería superado hasta la cosecha de

pero los remolacheros achacaron a esta la caída del precio. Para un examen detallado de todo ese proceso véase Robert F. Smith: *United States & Cuba. Business and Diplomacy*. New Haven, 1960. Cap. 3; Ph. Wright: *Sugar in Relation to the Tariff*. New York, 1924, así como Leland Jenks: *Nuestra colonia de Cuba*. Ed. Revolucionaria, La Habana, 1966. Pp. 236 – 239.

¹⁰ El más amplio estudio realizado sobre este proceso, puede encontrarse en la obra de Antonio Santamaría *Sin azúcar no hay país. La industria azucarera y la economía cubana (1919-1939)* Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Universidad de Sevilla, Sevilla, 2001, particularmente en sus capítulos III a V de cuyos datos se ha nutrido nuestro análisis.

1928/29.¹¹ Al menos a corto plazo había un segmento del mercado disponible –no sólo en Europa, sino entre consumidores tradicionalmente abastecidos desde el viejo continente– por el cual los azúcares de Cuba y Java entablaron una dura pugna. En Estados Unidos, pese al nuevo arancel, la producción media de azúcar de remolacha en el quinquenio 1921-1925 se mantuvo por debajo del récord alcanzado en 1920 y la situación de la caña continental fue mucho peor, dado el desastroso efecto de la plaga de mosaico en los cañaverales de Luisiana. Incluso en las posesiones insulares norteamericanas, el incremento productivo no se haría evidente hasta 1924 –en Puerto Rico hasta 1925–, de modo que el peligro potencial que significaba la expansión de estos productores bajo la protección arancelaria probablemente no fue apreciado de inmediato.¹² Lo cierto es que con la demanda mundial creciendo a un ritmo de un 4% o más durante la primera mitad de la década del veinte –el promedio en la etapa de

preguerra no había superado el 3%–, el atractivo para la expansión resultaba indiscutible.

Según la convicción más extendida, aún en la peor de las variantes el espacio a ocupar en los mercados sería decidido por la superioridad competitiva de los productores más eficientes. Y en esa carrera Cuba parecía disfrutar de cierta ventaja. La industria de la isla había sido objeto de fuertes inversiones durante la favorable coyuntura bélica, por más que en un buen número de centrales la premura o la improvisación impidiesen el aprovechamiento efectivo de las capacidades instaladas. Ahora se trataba de decidir si esas fábricas serían desmanteladas o si, por el contrario, se realizarían las inversiones complementarias indispensables para afinar sus procesos tecnológicos. Tal decisión habría de pasar, desde luego, por un análisis casuístico, pero en sentido global dependía de la disponibilidad de capitales. Es precisamente este, el factor financiero, el segundo aspecto a considerar entre las causas del impulso expansivo.

Como se advirtiera en el capítulo precedente, el capital bancario norteamericano se había introducido con fuerza avasalladora en la industria cubana durante los años de la guerra y poco después pudo consolidar su hegemonía por obra del crac bancario de 1920. Correspondió, por tanto, a esa oligarquía financiera el papel decisivo en el diseño de la política azucarera seguida por Cuba entre 1921 y 1925. Los enormes caudales acumulados durante la contienda mundial por la gran banca newyorkina, la colocaron en condiciones de encauzar

¹¹ League of Nations: *Agricultural Production in Continental Europe during the 1914-1928 War and the Reconstruction Period*. Geneva, 1943. pp. 33-51.

¹² Según ciertos indicios, la preocupación central de algunos poderosos productores norteamericanos de Cuba –como Rionda– radicaba en cerrar el paso de los azúcares de “derechos plenos” –Java y República Dominicana– en el mercado de E.U., lo cual consideraban factible gracias a las ventajas del régimen de reciprocidad. Véase: M. Braga “No other law but supply and demand” M.A. Thesis, University of Texas – Austin, 1993. Pp. 45- 46.

una considerable corriente de inversiones hacia Cuba y otros países de Latinoamérica en los primeros años veinte. En el caso cubano, la mayor parte de esos capitales se destinaron al sector azucarero, ya fuese para financiar la expansión de firmas que se hallaban directamente en manos de entidades bancarias –al estilo de la General Sugar, creada por el National City Bank de New York con los centrales adquiridos tras el crac de 1920– o que habían quedado bajo el control de la gran banca, como sucediera a la Punta Alegre o la Cuban Dominican. Pero el capital financiero no solo incentivó el proceso inversionista de las entidades que controlaba, sino que también respaldó la expansión de otros hacendados medianos y pequeños, por considerar que sería esta la fórmula más apropiada para colocarles en condiciones de reembolsar préstamos anteriores. Ello explica por qué propietarios españoles y cubanos, que en la dramática coyuntura de 1920-1921 parecían inclinarse hacia la restricción, terminaron por montarse al carro del expansionismo.

El proceso inversionista que se desarrolla entre 1920 y 1925 constituye una etapa especialmente agitada en la historia del azúcar cubano. Por una parte se desmantelan dos docenas de ingenios, pero también se construyen otros 15 cuya producción, en conjunto, superaría a la de las fábricas demolidas. En muchos de los centrales activos se perfeccionan los sistemas de molinos o se introducen evaporadores, tachos, clarificadores y otros equipos para asegurar una más alta extracción de sacarosa en los ju-

gos procesados.¹³ Como resultado de esas inversiones, casi la mitad de los ingenios que molieron durante la zafra de 1925 aumentó su producción respecto a 1920, algunos de ellos en muy elevada proporción. Los avances más notables se registraron en las grandes compañías azucareras norteamericanas –Punta Alegre, Rionda, American Sugar Refining o General Sugar–, pero a escala individual resultan igualmente apreciables los incrementos registrados por algunos ingenios de propietarios cubanos, como el Senado, el Carmita o el Bahía Honda.¹⁴

El modo en que se lleva a cabo la progresión azucarera cubana entre 1920 y 1925 reviste interesantes peculiaridades, pues esta no se verifica de modo paulatino –entre 1919 y 1924 la producción aumenta menos de 100 000 t.m.–, sino como un brusco salto concentrado en la zafra de 1925. El historiador español Antonio Santamaría considera que dicho fenómeno no encuentra explicación en los atractivos del mercado –que a su juicio se estaban esfumando–, sino justamente en las perspectivas de una

¹³ Los cambios técnicos operados en los centrales Boston y Preston ilustran muy bien la lógica de los procesos inversionistas de esta etapa. Ellos aparecen descritos en O. Zanetti y A. García: *United Fruit Company; un caso del dominio imperialista en Cuba*, Ed. de Ciencias Sociales, La Habana, 1976, pp. 134-142.

¹⁴ Entre las grandes empresas norteamericanas, sólo la Cuba Company parece haber quedado al margen de este movimiento de incremento productivo. Véase: A. Santamaría, ob. cit., cuadros V.3 y V.5.

inevitable restricción de la producción cubana, las cuales impulsaron a los productores a conseguir las mejores posiciones para una futura asignación de cuotas. Tal interpretación no nos parece convincente: en 1924 no había una verdadera certidumbre sobre la implantación de controles productivos y, aunque algún que otro hacendado cubano se mostrase partidario de dicha medida, nadie sabía a ciencia cierta como ni cuando se implantaría.¹⁵ Por otro lado, las perspectivas del mercado para 1925 distaban de ser desalentadoras. Los estimados de las principales firmas y especialistas – Willett & Gray y Mikush, entre otros– avizoraban un apreciable incremento de la producción mundial, pero solo de dos millones de toneladas, cifra que consideraban sería absorbida por un muy dinámico consumo; tanto más, cuanto no quedaban excedentes importantes del año anterior. A esto se sumaban otros signos tranquilizadores, como la probabilidad de una reducción en el arancel azucarero norteamericano, dada la recomendación formulada en ese sentido por la U.S. Tariff Comisión.¹⁶ La

¹⁵ Santamaría, ob. cit. pp. 163-165. Desde ese punto de vista, la situación de 1925 sería semejante a la que años después impulsó la gran zafra de 1952, en la que Cuba produjo por primera vez más de siete millones de toneladas. Sin embargo, no puede olvidarse que a la zafra de 1952 la precedieron más de dos décadas de experiencia en la aplicación de políticas restrictivas, durante las cuales se desarrolló todo un sistema de controles cuyas características ni siquiera se imaginaban en 1925.

¹⁶ Véanse: Cuba Cane: 9th Annual Report for the Fiscal Year ended in september

irregularidad de la expansión productiva cubana durante estos años, parece explicarse mejor por otros factores como el financiero. Tras el impacto del crac, el crédito no comenzó a recuperarse hasta 1923, situación que afectó indiscutiblemente a la refacción para el cultivo cañero y, en consecuencia, redujo la disponibilidad de materia prima. Entre 1921 y 1923 el área sembrada había disminuido en casi 10 000 caballerías, de modo que la mayor parte de los cañaverales fomentados durante 1923 y 1924 tras el restablecimiento del crédito, solo estuvieron disponibles –dadas las características del ciclo cañero– para la cosecha en 1925.¹⁷

30, 1924. y G. Mikush: "The Sugar Industry. Europe's Sugar Consumption 1913-14 to 1923-24." , en: *The Cuba Review*, febrero, 1925.

¹⁷ La recomendación de Manuel Rionda a los ejecutivos de la Cuba Cane en 1921 resultan muy ilustrativas: "Mi sugerencia es que adelantemos [a los colonos] solo lo estrictamente necesario para el deshierbe, absolutamente nada para el fomento, y si algunos campos tuviesen que ser abandonados en occidente, tanto mejor"; cit. por M. Mc. Avoy: *Sugar Baron. Manuel Rionda and the Fortunes of Pre-Castro Cuba*. The University Press of Florida, Gainesville, 2003, p. 166. En las zafas de 1923 y 1924 se cortó el 92% del área sembrada, proporción inusual que indica una muy elevada demanda por parte de la industria. Para la evolución de los préstamos bancarios véase: H.C. Wallich: *Problemas monetarios de una economía de exportación: la experiencia cubana, 1914 - 1947*. Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1953. Cuadro 3; con relación a la situación

Con su aumento productivo de un millón de toneladas, a Cuba le correspondió una responsabilidad primordial, pero en modo alguno exclusiva, en la sobreproducción mundial de azúcar. Durante la fluida coyuntura del quinquenio 1921-1925, casi todos los productores se empeñaron en recuperar, preservar o ampliar –según el caso– su participación en el mercado. Si entre los años indicados Cuba incrementa su producción en un 20%, otro tanto sucede en Java, Alemania, Hawai y Australia, mientras Puerto Rico aumenta su producto en un 40%, República Dominicana y Checoslovaquia lo duplican y Polonia y Filipinas lo triplican. Y ello por mencionar sólo a los más importantes exportadores, puesto que también se registran progresos muy notables entre algunos productores que se autoabastecen como Francia y España –que duplican su producción– Japón –40% más– y la URSS, cuya industria remolachera casi había desaparecido bajo los efectos de dos guerras sucesivas –la mundial y la civil– y en 1925 logra producir 10 veces más que en 1921.¹⁸

cañera, Santamaría, ob. cit. cuadro III.5.

¹⁸ La producción de Puerto Rico, Hawai y Filipinas en realidad era parte del autoabastecimiento norteamericano, pero a los efectos de la comparación nos ha parecido preferible considerarla entre los exportadores. En la producción japonesa incluimos la de Taiwan, en aquel momento parte de su imperio. Las cifras exactas –en números absolutos– de la producción azucarera por países durante estos años pueden obtenerse en: United Nations. Food and Agriculture Organization: *The world*

Envuelta en tan generalizado crecimiento, la economía azucarera mundial debía llegar inexorablemente a la sobreproducción. Pero que la saturación de los mercados se produjese precisamente en 1925 fue un hecho hasta cierto punto imprevisible, pues obedeció, en buena medida, a las condiciones climáticas excepcionalmente favorables de que disfrutaron las principales áreas productoras.

ESTRENO INTERVENCIONISTA

Resultase o no una sorpresa el desborde de los mercados en 1925, la situación a principios del año siguiente ponía de manifiesto que la estrategia expansionista no rendía dividendos. La rápida caída de los precios superaba cualquier expectativa en la reducción de costos y el rojo color de las pérdidas amenazaba con teñir los balances de las compañías azucareras. La posibilidad de incrementar la productividad mediante la introducción de nuevas tecnologías no estaba definitivamente cancelada, pero sus resultados, además de inciertos, tomarían tiempo y las urgencias de la situación reclamaban decisiones inmediatas.

Los partidarios de poner freno a la producción eran cada vez más numerosos. A la voz de un inveterado restriccionista, como el viejo hacendado Gabriel Camps, se sumaban ahora los criterios más influyentes del coronel José M. Tarafa, de Frank Siegle o del representante de Rionda en Cuba,

sugar economy in figures (1880-1959) [s.l. y s.f.] pp. 25 y 26.

Aurelio Portuondo.¹⁹ Las declaraciones de este último resultaban un claro indicio de que la restricción también ganaba adeptos norteamericanos, lo cual podía significar un desplazamiento crucial de intereses para la formulación de la política azucarera.

Como se apuntara, el movimiento de expansión productiva en Cuba a partir de 1920 se había sustentado principalmente en una concertación de compañías estadounidenses –las refinadoras y las productoras de azúcar crudo bajo control bancario–, cuyos intereses coincidieron en una política que hacía de la ampliación de las economías de escala el pivote de su rentabilidad, así como el medio más seguro de recuperar los capitales invertidos. Con la caída del precio esa coincidencia se resquebrajó. Para las empresas integradas en un esquema refinador o conectadas con la industria alimenticia –American Sugar Refining, Cuban American, Hershey, United Fruit, entre otras– la baja de las cotizaciones del crudo representaba un abaratamiento de la materia prima, por lo cual los ingresos dejados de percibir por las subsidiarias cuba-

nas podían compensarse fácilmente con la realización del producto final. Otra era la situación de compañías que, como la Cuba Cane, el grupo Rionda o la Cuban-Dominican, sólo producían azúcar crudo, circunstancia en la cual el descenso de precios representaba una reducción del ingreso neto que, o bien les generaba pérdidas o les imposibilitaba cumplir con sus abultadas obligaciones financieras, circunstancias ambas francamente negativas, no sólo para dichas firmas sino también para las entidades bancarias que controlaban a muchas de ellas. En condiciones depresivas, ese sector se acercaba a la posición de los hacendados cubanos y españoles, propietarios de ingenios relativamente pequeños, cuyos costos, por lo general superiores a la media, los hacían especialmente vulnerables a la declinación del precio.

Ante la persistencia de las bajas cotizaciones en el mercado azucarero, los productores de crudo y la banca norteamericana se mostraron dispuestos a aceptar –aunque con reparos y prevenciones– algunas medidas de control productivo que propiciasen el restablecimiento de los precios. Ello fortaleció las posiciones del sector doméstico de la industria, mayoritariamente favorable a la restricción. De cualquier manera, el consenso en torno a una política restrictiva acusaba fragilidad, no sólo por la disconformidad de los refinadores y las reservas de otros intereses norteamericanos, sino porque dentro del propio colonato cubano no existía unidad de criterios en ~~favor~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~restricción~~ ~~productiva~~ ~~que~~ ~~según~~ ~~los~~ ~~criterios~~ ~~mas~~

¹⁹ Camps consideraba que Cuba no debía producir más de dos millones de toneladas del dulce, en pequeños ingenios apropiados para el control personal o familiar, con los cuales “renacería la clase de cubanos adinerados”. Véase: Biblioteca Nacional. Fondo Luis V. de Abad, *Azúcar*. Recortes 5, volumen 7. Las restantes declaraciones a favor de la restricción aparecen en el *Diario de la Marina* –principalmente en la primera quincena de abril de 1926–, cuyos editoriales también se pronuncian por el control productivo.

extendidos se hacía necesaria, carecía de verdaderos precedentes tanto en Cuba como en el ámbito internacional. Los controles y demás experiencias intervencionistas sobre el azúcar y otros productos básicos, hasta entonces se habían limitado a la esfera comercial, ya fuese mediante la asignación de volúmenes de ventas, fijación de precios y distribución de mercados –en el marco de la “economía de guerra” durante la primera contienda mundial–, o proporcionando respaldo gubernamental para financiar la retención de excedentes, mecanismo de manipulación de la oferta aplicado reiteradamente en el caso del café brasileño, que de algún modo se intentara emplear en Cuba con la fallida Comisión Financiera del Azúcar.²⁰

²⁰ Junto a esta experiencia del café en Brasil, en América Latina se registraban hasta la fecha algunas otras medidas como las del estado mexicano para controlar y favorecer la exportación del henequén, pero sólo las llamadas “leyes machete”, adoptadas en la provincia azucarera argentina de Tucumán en 1902 y 1903, se habían propuesto controlar la producción mediante un sistema de “cupos” o cuotas que, por demás, tuvo muy corta vigencia. M. Lynski: *Agriculture price-supporting measures in Latin America*. Washington, 1933, pp. 4-6, D. J. Guy: *Política azucarera argentina: Tucumán y la generación del 80*. Tucumán, 1981, p. 142, y M. C. Bravo, “Las leyes ‘machete’ y la ruptura del frente azucarero tucumano”, en Daniel Campi (comp.), *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina*. Vol. I, Universidad Nacional de Jujuy-Universidad Nacional de Tucumán, 1991. Fuera del contexto latinoamericano, Australia había promulgado leyes en 1915 para fijar el

Contando con un respaldo movido y tan considerable margen de incertidumbre, se hace comprensible el estilo cauteloso, inseguro, del Estado cubano al emprender la regulación de la industria. De entrada, el gobierno de Machado no tomó la iniciativa, sino que esperó por una solicitud formal de los hacendados para decidir su intervención, dilación que a la larga habría de granjearle más de una crítica. El Memorándum de la Asociación de Hacendados y Colonos que desencadena el proceso de regulación fue presentado el 11 de abril de 1926, cuando ya había transcurrido la mayor parte de la zafra, y recomendaba reducir la cosecha en curso en un 10%, limitar la de 1927 a 4,25 millones de toneladas, fijar el comienzo de esta para el 1º de enero y ofrecer garantías a los colonos de que el pago de sus cañas incluiría los beneficios que reportase la mejora de precio. La respuesta de Machado se concretaría el 20 de abril, en un Mensaje al Congreso donde exponía la gravedad de la situación y la demandas “formuladas por las entidades e individuos más representativos de la industria azucarera”, como preámbulo a su decisión de limitar la producción de azúcar a un 90% de lo estimado. El presidente solicitaba la cooperación del legislativo para “que el azúcar llegue a un precio remunerador al productor

precio del azúcar en el mercado interno y regular el procedimiento de pago de la caña por parte de los ingenios, pero ambas medidas se circunscribían esencialmente al aspecto comercial. S. W. Bartley y P. J. Connell: *Impacts of regulatory changes on sugar cane growers*. Canberra, 1991, p. 6.

en general y no sólo a los que se hallen en condiciones excepcionales favorables”, lo que esperaba conseguir “atacando el mal en su fuente de origen, en la sobreproducción”, de modo que pudiese llegarse a la normalidad en un plazo de tres años.²¹

La respuesta del Congreso fue la “Ley Verdeja”, sancionada el 3 de mayo, que facultaba al presidente para fijar la fecha de inicio de las dos zafras siguientes, fijaba un impuesto de 5 pesos por saco a la producción que excediese el 90% de los estimados, obligaba a los ingenios a moler proporcionalmente las cañas de sus colonos y las propias y abría la posibilidad para que los propietarios de ingenios escasos de materia prima, elaborasen el 90% autorizado con cañas de otra procedencia. A esas alturas de la zafra la restricción no resultaría muy efectiva, lo que la ley reconocía tácitamente al eximir del impuesto a aquellos

ingenios cuya producción ya hubiese superado la proporción establecida al promulgarse esta ²².

La reacción frente a las medidas tomadas no fue unánime. El *Diario de la Marina* se felicitaba porque el gobierno hubiese adoptado decisiones que ese órgano propugnaba desde meses antes, pero *El Mundo* ocultaba sus prevenciones respecto a la restricción de la producción y consideraba preferible que la intervención gubernamental se hubiese concentrado en la comercialización, apoyando a los productores para vender su azúcar de manera escalonada en correspondencia con la demanda. Aurelio Alvarez, presidente del partido Conservador y uno de los mayores colonos de Camagüey, se manifestaba opuesto a la restricción, posición que afirmaba era compartida por la mayoría del colonato de esa provincia y la de Oriente, apoyados por los comerciantes locales, pero de la cual discrepaban los colonos del Occidente, quienes creían que sus pequeñas fincas se adaptarían fácilmente a las medidas restrictivas. La Cámara de Comercio de Matanzas y otras entidades de las provincias occidentales expresaban sus temores ante la posibilidad de que las grandes compañías pudiesen paralizar algunos de sus ingenios en esa parte de la isla, para concentrar la producción autorizada en los potentes centrales que poseían en el este del país.²³

²¹ E. del Real y Tejera: *La industria azucarera de Cuba*, La Habana, 1928, pp. 7 y 8. Según afirma E. D. Babst (*Occasions in Sugar* New York, 1940, p. 141), presidente de la American Sugar Refining, antes de optar por la restricción Machado había intentado infructuosamente que se llegase a un acuerdo entre los productores cubanos y los refinadores de E.U. Sobre dicha gestión no se han encontrado evidencias, salvo el interés demostrado por círculos gubernamentales de la isla en que hacendados cubanos adquiriesen una refinadora norteamericana en quiebra, la Warner Sugar Refining Co., lo cual consideraban que podría servir de base para un acercamiento de intereses. Véase el Informe confidencial sobre este asunto en A.N.C *Secretaría de la Presidencia*, leg. 50, exp. 95.

²² El texto de esta ley puede verse en H. Pichardo: *Documentos para la Historia de Cuba*. T. III, pp. 467-469, Ed. de Ciencias Sociales, [La Habana, 1973.]

²³ Estas y otras opiniones aparecen recogidas en la ya referida compilación de

A tenor de las facultades concedidas por la ley Verdeja, el gobierno de Machado fue promulgando decretos y tomando diversas decisiones con el propósito de instrumentar la política restrictiva. Como parte de esa actividad, se circuló un cuestionario a los hacendados que recababa la información necesaria a los efectos de establecer las producciones de los ingenios en la zafra siguiente, cuyo monto global se fijó en 4,5 millones de toneladas –decreto 1924 de 1926– y quedó establecido que las labores de dicha cosecha no podrían iniciarse antes del 1º de enero de 1927. Para asesorar al Ejecutivo en la formulación de la política azucarera se creó una “comisión del azúcar”, órgano de perfil tan difuso como poco claras atribuciones. Semejante rosario de decisiones puntuales, si bien establecía algunos mecanismos de control, hacía evidente, por otra parte, la necesidad de una legislación más amplia y abarcadora, capaz de precisar los propósitos y el alcance de la regulación estatal de la industria y, al mismo tiempo, concretar su aplicación.²⁴

Luis V. de Abad –Biblioteca Nacional en su serie *Azúcar*, rec. 5, vol. 7.

²⁴ En este curso de acción, Machado –quien aseguraba contar con el “absoluto respaldo de Washington” obtuvo también la anuencia de los más importantes intereses norteamericanos productores de crudo, patentizada en la reunión que sostuvieron en La Habana, en febrero de 1927, los banqueros Dwight Morrow –de la casa Morgan– y Gordon Rentschler –del Nacional City– así como Charles Hayden de la Cuba Cane y Manolo Rionda Benjamín. Estos solo mani-festaron reservas respecto al papel de la “comisión” y recomenda-

Desde principios de año, en el poder legislativo se venía debatiendo un proyecto de ley, presentado por el senador José Manuel Cortina, que proponía crear una Junta Nacional de Defensa del Azúcar, encabezada por el secretario de Agricultura, Comercio y Trabajo e integrado por hacendados y colonos, así como por tres técnicos designados por el presidente de la República. Según la propuesta, concebida antes de que el gobierno decidiese restringir la producción, la Junta se encargaría de estudiar los problemas del sector azucarero, elaborar las estadísticas de producción y consumo, hacer los pronósticos de precios y el estimado de la zafra, así como recomendar las medidas arancelarias y arreglos comerciales que entendiese convenientes para impulsar las ventas, y actuaría además como tribunal de conciliación en los conflictos entre hacendados y colonos. Aunque en el momento de su presentación el proyecto de Cortina había suscitado numerosos elogios, la dilación en su aprobación –a pesar de contar con el dictamen favorable de una comisión bicameral– era un clara evidencia de que la concepción de éste no se ajustaba a la política más activamente intervencionista adoptada por el gobierno.²⁵

ron a Machado que asumiese personalmente la distribución de las cuotas. Véase: Mc Avoy, ob. cit., pp. 189-190.

²⁵ El texto del proyecto puede verse en J. M. Cortina: *Junta Nacional de Defensa del Azúcar*, Imp. Siglo XX, La Habana, 1928; también resulta de interés su argumentación, presentada por el mismo autor en el folleto *El azúcar y la nación cubana*, Imp. Siglo XX, La Habana,

En las nuevas circunstancias, Machado optó por seguir las recomendaciones del coronel Tarafa, quien consideraba indispensable que el Estado desempeñase un rol protagónico en el ordenamiento de la industria, como garantía necesaria para conseguir un arreglo internacional de productores capaz de controlar efectivamente la oferta.²⁶ Es por ello que el Ejecutivo decidió pasar por alto el proyecto de Cortina, ya aprobado por el Senado, y en septiembre de 1927 envió al Congreso un mensaje donde advertía la necesidad de lograr un concierto internacional para evitar que los efectos de la restricción unilateral de Cuba fuesen anulados por el aumento de la producción en otras áreas. Para crear las condiciones más favorables a la consecución de ese objetivo, recomendaba perfeccionar los mecanismos de la restricción tomando algunas medidas fundamentales, como la creación de una comisión que asesora-

rase al presidente sobre la conveniencia y cuantía de la limitación de la producción a partir del estudio de la situación del mercado, el aumento del impuesto fijado a la producción que excediese lo autorizado, una formulación más precisa sobre la obligación de los ingenios de moler las cañas de sus colonos de acuerdo con los contratos y estimados y –ésto era lo más novedoso– la venta a prorrata la sobreproducción nacional de azúcar mediante una compañía cuyas acciones serían suscritas obligatoriamente por todas las empresas azucareras del país.²⁷

El poder legislativo procedió a considerar de inmediato la propuesta presidencial y con rapidez inusitada dejó aprobada en apenas diez días la nueva ley de Defensa del Azúcar. Pese a todo, el proyecto había sido objeto de enconado debate, en particular por las características y atribuciones de la Compañía Exportadora.²⁸ En la proyectada entidad comercial participarían todos los productores, incluso

1926. Interesantes comentarios y opiniones sobre esta propuesta aparecen en el *Diario de la Marina*, principalmente entre el 2 y el 8 de marzo de 1926.

²⁶ Años después, en carta a Viriato Gutiérrez, Cortina explicaba que su ley se inspiraba en el principio de la propia determinación de los productores, sin injerencia directa del gobierno, por lo cual, cuando ya estaba a punto de promulgarse, “...surgió el Plan Tarafa, quien me mandó a decir varias veces que le gustaba la ley, pero como en ella no había control del Gobierno y se daba entrada a los colonos, creía que había de modificarse”. J. M. Cortina, carta a V. Gutiérrez, 24 de octubre de 1930. En: A.N.C. *Secretaría de la Presidencia*, leg 51, exp. 56.

²⁷ Véase R. Guerra: *La industria azucarera de Cuba*. Cultural, La Habana, 1940, pp. 265-268.

²⁸ El principal impugnador fue el representante Manuel Castellanos quien consideraba que la compañía exportadora era contraria a la libertad de contratación y, por ende, inconstitucional. Similares prevenciones manifestó el representante Heliodoro Gil que advirtió el peligro de que la compañía pudiese manipular los precios en beneficio de refinadores y especuladores. Véase M. Castellanos Mena: *Discurso pronunciado en la Cámara de Representantes [...] al discutirse [...] el proyecto de ley sobre “Defensa del Azúcar”*. La Habana, [s.a.].

— aunque de manera puramente formal— los colonos, pero como las acciones se suscribirían en proporción a la producción de cada ingenio, su control efectivo quedaría en manos de las grandes empresas norteamericanas. Por otra parte, el texto legal definía que la “sobreproducción” de cuya venta se encargaría la Compañía, era el azúcar que no se destinaba al consumo nacional y al de los Estados Unidos, la cual sería exportada al amparo de certificados de identidad que acreditarían su destino. Dicha determinación eliminaba cualquier sombra de sospecha que pudiesen albergar los intereses norteamericanos acerca de una posible intromisión del estado cubano en sus principales operaciones comerciales. El gobierno le concedería a la entidad exportadora un financiamiento de \$ 250 000, para que se hiciera cargo de 150 000 tns. del excedente de la zafra de 1927, las que serían vendidas a prorrata con la finalidad de reducir el efecto depresivo que dicha acumulación pudiese ejercer sobre el mercado. En sus restantes artículos la ley respondía puntualmente a las solicitudes de Machado, entre otras, las relativas a la obligatoriedad de moler proporcionalmente la caña de colonos y a la creación de la Comisión Nacional de Defensa que asesoraría la política a seguir por el Ejecutivo, la cual, mediante un decreto posterior, quedó integrada por el secretario de Agricultura, Eugenio Molinet, el coronel Tarafa, los hacendados cubanos Viriato Gutiérrez —secretario de la Presidencia— y Jacinto Pedroso, así como por el re-

presentante de Rionda, Aurelio Portuondo.²⁹

El “plato fuerte” de la ley era, sin dudas, la creación de la Compañía Exportadora, cuya constitución hacía previsible una actividad de ventas lo suficientemente ordenada y agresiva por parte de Cuba en el mercado mundial, como para inducir a otros abastecedores a la negociación. La conciencia de que una concertación internacional resultaba indispensable, había cobrado fuerza entre las autoridades cubanas, sobre todo a medida que el precio del dulce acusó un nuevo descenso en el verano de 1927. Las primeras gestiones en pro de tal arreglo las había emprendido A. H. Lamborn, el hijo de un conocido corredor de azúcares, quien durante los primeros meses de 1927 recorrió Europa para entrevistarse con los principales representantes de la industria azucarera de Alemania, Checoslova-

193

²⁹ El general Molinet había sido administrador del central Chaparra —de la Cuban American Sugar— a principios de la década de 1920. El texto de esta ley puede leerse en la *Gaceta Oficial* no. 83, de 5 de octubre de 1927.

³⁰ Acompañado en sus gestiones por un cubano, Rogelio García —quien residía

rafa tomó la iniciativa el escenario se modificó radicalmente. Convencido de que la restricción unilateral resultaba infructuosa, el coronel se pronunció vigorosamente por la firma de un convenio que, “totalmente, o hasta donde fuere posible”, comprometiese a los países exportadores al mercado mundial en el control de la oferta, a lo cual podría seguir un arreglo con los países que se autoabastecían, principalmente entre los proveedores del mercado norteamericano. Tras persuadir al gobierno y a los productores cubanos de las ventajas de dicha propuesta, y una vez conseguida la promulgación la ley de Defensa del Azúcar, Tarafa marchó a Europa investido de la autoridad necesaria para negociar. El pacto logró materializarse mediante una conferencia celebrada en París, entre el 11 y el 14 de noviembre de 1927, con los delegados de las industrias de Alemania, Checoslovaquia y Polonia. Según lo convenido, Cuba reduciría su producción en 1928 a cuatro millones de toneladas largas (4,12 M t.m.), a cambio de

lo cual las demás partes contratantes se comprometían a aumentar sus consumos durante ese año para reducir en todo lo posible la exportación, así como a regular las siembras de modo que sus producciones en 1929 se correspondiesen con la demanda mundial. Los firmantes del acuerdo se proponían además obtener la cooperación de los restantes países exportadores, y el propio Tarafa no escatimó esfuerzos para convencer a los ejecutivos del cártel de Java, sin conseguir de estos más que el reconocimiento al valor de sus gestiones y una vaga promesa de colaboración futura.

Si bien los participantes de la conferencia de París habían admitido la necesidad de equilibrar la oferta y la demanda mundiales de azúcar para poner coto a la sobreproducción, no es menos cierto que Cuba asumió injustificadamente la responsabilidad por el nocivo fenómeno, y echó sobre sus hombros un compromiso desproporcionado –quizás el único efectivo– en aras de una hipotética estabilización del mercado.³¹

en New York-, Lamborn propuso a los europeos celebrar de una conferencia en La Habana, pero Machado nunca concretó la fecha ni cursó las invitaciones para la reunión. Aurelio Portuondo y Bernardo Braga –este último sobrino y mano derecha de Rionda-, quienes se mantuvieron al tanto de todo este proceso mediante información suministrada por Viriato Gutiérrez y el propio Machado, consideraban que la conferencia podría ser beneficiosa a la larga, pero que debía andarse con cautela para no comprometer al Ejecutivo cubano. La documentación al respecto puede encontrarse en A.N.C. *Secretaría de la Presidencia*, leg. 51, exp. 88.

³¹ En su declaración conjunta los participantes de la conferencia de París reconocían que “el actual consumo no puede resistir la presente producción”, pero aseveraban que “en años anteriores tal amenaza fue causada por la intensa producción de Cuba”, lo cual constituía, como mínimo, una patente exageración. Véase: V. Gutiérrez: *El problema mundial del azúcar*. Madrid, 1936, p. 55.

Tabla N°1: Producción azucarera mundial y cubana (T. M.)

Año-cosecha	Producción mundial	Caña	Remolacha	Cuba
1924-25	23 384 866	15 089 373	8 295 493	5 386 303
1925-26	23 923 126	15 305 236	8 617 960	5 127 507
1926-27	23 307 856	15 411 667	7 896 189	4 677 336
1927-28	25 230 117	16 065 628	9 164 489	4 188 254

Fuente: M. Moreno Friginals: El ingenio. T. III, cuadro I. La Habana, 1978.

RESULTADOS DESALENTADORES

La firma del convenio de París no cambió de modo significativo el carácter unilateral de la política restrictiva seguida por Cuba. Con relación a lo producido en 1925, la isla había limitado sus zafras por un monto de 260 000 t.m. en 1926, 709 000 t.m. en 1927 y 1 198 000 t.m. en 1928, lo cual representó una pérdida total de casi 1,9 millones de toneladas métricas en las exportaciones de ese trienio, de haberse mantenido estas al nivel de ventas de 1925. Y lo peor es que las pérdidas en volumen no habían encontrado una compensación aceptable en valor, pues el comportamiento de los precios no se correspondió con las expectativas. Después de una alentadora reacción en los meses finales de 1926 que llevó el precio del azúcar a los 3 centavos por libra, las cotizaciones registraron un pausado pero apreciable descenso hasta llegar a un mínimo de 2.43 cts. por libra en agosto de 1927; esta cifra o poco más vendría a ser el nivel máximo del año siguiente —alcanzado en el mes de enero—, a partir del cual el precio se mantuvo en picada y traspasó la alarmante frontera de los dos

centavos, para promediar un mínimo de apenas 1,84 cts. por libra en noviembre de 1928.³²

Había razones para descorazonarse ante tan palmaria demostración de la ineficacia del convenio parisino. Cuba había honrado su compromiso, y quizás también Checoslovaquia y Polonia que redujeron sus siembras, aunque no así Alemania cuyo cultivo remolachero acusaba un aumento de 6 000 hectáreas. Sin embargo, más allá del cumplimiento de lo acordado, lo que resultaba evidente era la insuficiencia del convenio, no tanto por la magnitud de los recortes productivos aprobados, sino porque los cuatro países signatarios no tenían bastante peso para torcer por sí solos la tendencia de la producción mundial. Pese a la restricción cubana y a contrapelo de una manifiesta saturación en los mercados, estos continuaban recibiendo volúmenes crecientes de azúcar como lo indica la tabla 1.

195

³² Las cifras están tomadas de los precios promedio mensuales del azúcar 96° en La Habana, compilados para la revista *Azúcar* por G. Booth. Biblioteca Nacional. Fondo Luis V. de Abad, *Azúcar*, rec. 5, vol. 7.

En 1928 la producción cubana acusaba una reducción de 1 198 049 t.m. respecto a 1925, pero la producción mundial había aumentado en 1 845 251 t.m.; de sumarse a esa cifra la disminución de Cuba, el incremento neto supera los tres millones de toneladas. Aproximadamente un 40% de ese aumento –1,2 M. t.m.– era atribuible a la producción de los países exportadores, aunque si de dicha cantidad se deduce el avance registrado en las áreas que realizaban su producción en mercados preferenciales, como el Imperio Británico y Estados Unidos – los casos de Puerto Rico, Hawai y Filipinas, por ejemplo–, el crecimiento de los productores que exportaban al mercado “libre” se reducía a unas 730 000 t.m. De estas, 210 000 t.m. correspondían a dos signatarios del convenio de París –Alemania y Polonia–, pero como en el mismo lapso la producción checoslovaca se reduce en 173 000 t.m., resulta claro que el aporte efectivo de ese grupo de exportadores europeos a la sobreproducción era mucho menor, así como que el grueso del incremento registrado en las ventas al mercado “libre” corresponde a Java, donde la producción aumenta 376 000 t.m. entre 1925 y 1928. Es fácil de apreciar, por otro lado, que la mayor parte del crecimiento mundial del dulce se verifica en países que se autoabastecen, principalmente la U.R.S.S., cuya producción da un salto de casi un millón de toneladas, y también la India, Japón y el Reino Unido, país este último con una producción casi inexistente en 1925 –apenas 28 000 t.m.–, que experimenta un aumento cercano a

las 200 000 t.m. durante el trienio aquí analizado.³³

De este somero análisis puede concluirse que la continuidad del fenómeno de la sobreproducción mundial de azúcar entre 1925 y 1928 no era responsabilidad exclusiva, y ni siquiera principal, de los países exportadores –sobre todo si se tiene en cuenta la restricción cubana–, sino de los incrementos registrados en países que se autoabastecían o desarrollaban sus exportaciones dentro de un sistema de preferencias arancelarias. En algunos casos dicha tendencia obedecía a un comprensible interés por recuperar los niveles productivos de preguerra –como sucedía con la U.R.S.S. y otros estados europeos–, pero en otros era la consecuencia directa de los mecanismos artificiales de estimulación productiva que había puesto en marcha la creciente marea proteccionista.

Las circunstancias en que fue adoptada tal política en los Estados Unidos ya han sido reseñadas, pero ahora nos parece pertinente detenernos a considerar su aplicación y resul-

³³ Estos cálculos se han realizado sobre la base de los datos de la F.A.O. en la ya citada *The world sugar economy in figures*. Entre la producción mundial registrada en esta fuente y la ofrecida en la tabla 1 se aprecia una disparidad, atribuible –según parece– a que la primera excluye un importante volumen de azúcar artesanal elaborada en la India, por lo cual el incremento productivo experimentado por dicho país fue agregado por nosotros a partir de la información ofrecida por Emilio Real y Tejera –*La industria azucarera de Cuba*, Habana, 1928, p. 25– que la toma de las estadísticas de Willet & Gray.

tados. El aumento fijado por el arancel Fordney-McCumber a los derechos azucareros había tenido como fundamento un sucinto análisis comparativo de los costos de producción en las áreas abastecedoras del mercado estadounidense, razón por la cual se otorgó al presidente norteamericano la prerrogativa de manejar dicha tarifa con flexibilidad si las circunstancias lo aconsejaban. Cuando la subida del precio del azúcar en 1923 provocó la inquietud de los consumidores, el presidente Harding ordenó a la *Tariff Commission* realizar un estudio a profundidad de los costos azucareros. Al cabo de dos años, dicha investigación concluyó que el arancel fijado al azúcar cubano resultaba excesivo según las diferencias apreciadas entre el costo de la isla y el de los productores domésticos, por lo cual se recomendó al ejecutivo reducir dicho arancel a 1.23 cts. por libra. Los remolacheros rechazaron las evidencias presentadas y ejercieron todo su poder sobre el nuevo presidente, Calvin Coolidge, quien en junio de 1925 anunció su negativa a modificar la tarifa azucarera, haciendo patente que la política proteccionista no respondía a consideraciones económicas sino al peso de los intereses creados.³⁴ Los beneficiarios del proteccionismo no serían, sin embargo, los agresivos fabricantes de azúcar de remolacha, cuya producción permanece casi estancada durante los años veinte, ni los cañeros de Luisiana casi barridos por la plaga del mosaico, sino los produc-

³⁴ J. E. Dalton: *Sugar. A Case Study of Government Control*. MacMillan, New York, 1935, pp. 59 – 62.

tores de las llamadas “posesiones insulares”. Bajo la sombrilla proteccionista, Puerto Rico, Hawai y Filipinas incrementan su producción conjunta en casi un millón de toneladas métricas entre 1922 y 1928.

Si ese crecimiento no tuvo un impacto inmediato en las exportaciones cubanas a E.U. –en el quinquenio 1923-27 estas se mantienen con bastante estabilidad sobre los tres millones de toneladas–, fue porque las limitaciones de la producción continental y el dinámico consumo doméstico sostuvieron una elevada demanda. Pero después de haber llegado a un tope de 109 libras en 1926, el consumo per cápita norteamericano daba síntomas de retroceso, mientras el crecimiento demográfico contenía su ritmo, con lo cual la demanda global tendió a estancarse en torno a los 6,5 millones de toneladas. A partir de este momento, las presiones proteccionistas en favor del autoabastecimiento –cuya acentuación resultaba previsible– actuarían inevitablemente en detrimento de las ventas cubanas.

Gran Bretaña, el otro gran mercado del dulce cubano, había abandonado durante la guerra su inveterada política librecambista, pero el elevado arancel fijado entonces al azúcar –que se redujo a la mitad en 1923– perseguía principalmente propósitos fiscales. La situación cambia peligrosamente a partir de 1925, cuando el gobierno inglés decide subsidiar la producción remolachera doméstica con el equivalente a 4,18 cts. por libra, e incrementa considerablemente el preferencial arancelario otorgado al azúcar producido en el marco de su imperio. En este caso las exportacio-

nes de Cuba se resienten de inmediato, pues las compras británicas registran una severa contracción en 1926 y 1927, y aunque en los dos años siguientes estas consiguen recuperarse, permanecerán bien distantes del récord de casi 900 000 t.m. alcanzado 1925.

Un numeroso grupo de países europeos, entre los que se contaban Francia, España, Hungría, la Unión Soviética y algunos otros, habían conseguido autoabastecerse de azúcar mediante protección arancelaria y aparecían eventualmente en el mercado como compradores, e incluso como vendedores, según el variable volumen anual de sus cosechas remolacheras. Similar camino seguían en Asia, Japón –que fomentaba mediante el proteccionismo la producción de Formosa (Taiwan)– y la India. En algunos casos, como los de Australia y Alemania, estos productores mantenían muy elevados los precios del azúcar destinado al consumo interno, mientras subsidiaban sus excedentes para exportarlos a precios del mercado mundial.

El azúcar había demostrado ser una mercancía especialmente susceptible a la protección gubernamental, en primer término porque era barata, por lo cual su precio podía ser elevado artificialmente sin provocar las protestas de los consumidores, así como porque sus mecanismos relativamente simples de producción y distribución facilitaban el control de las importaciones. Tratándose de un producto de valor estratégico, era fácil argumentar la necesidad de asegurar el autoabastecimiento azucarero, criterio que, por otra parte, durante mu-

cho tiempo había justificado el establecimiento de precios preferenciales en el marco de los distintos sistemas coloniales. Si estos factores permiten comprender la propensión proteccionista sobre el azúcar, las características de la industria –tanto remolachera como cañera–, con una importante cuantía de activos fijos y la participación de numerosos cultivadores, explican porque, una vez implantada, la protección se tornaba muy difícil de abandonar.³⁵

A mediados de 1928, ante las lóbregas perspectivas del mercado y el notorio fracaso del convenio de París, un profundo sentimiento de frustración invadía los medios azucareros cubanos. Mientras se perdía terreno a ojos vista en el concierto internacional de los productores de azúcar –la proporción de Cuba dentro del producto mundial se había reducido desde un 23% hasta un 16,6% entre 1925 y 1928–, en agosto de ese último año el precio retornaba al angustioso nivel de 2 cts. por libra que había actuado como detonante de las medidas restrictivas. Aunque la Compañía Exportadora había logrado realizar a precios razonables tanto la cuota como la reserva asignadas al mercado mundial en la zafra del 28, las ventas a Estados Unidos experimentaban un notable retroceso –resultaron menores que las de 1927 en medio millón de toneladas–, quebranto atribuible a las inconsecuencias de una política reguladora que había mantenido libre de controles las exportaciones hacia ese crucial destino, en obsequio a las grandes firmas norteamericanas de la

³⁵ Ibid. pp. 43-48.

isla. Quizás por ello mismo, tampoco que se había conseguido renegociar el Tratado de Reciprocidad Comercial, posibilidad que –de considerarse bien fundadas las expectativas de algunos funcionarios cubanos– podría haberse materializado bajo el influjo de la restricción.³⁶

La regulación de la producción, al menos como se había practicado, se mostraba ineficaz para estabilizar el mercado. Pero este no era el único –quizás tampoco el principal– objetivo de la intervención del estado en la industria. De haberse dejado actuar libremente a la ley de oferta y demanda, tarde o temprano la producción se hubiese reducido y el mercado habría recobrado la estabilidad, solo que para conseguirlo, la implacable lógica de la competencia hubiera dejado en el camino un rosario de productores ineficientes.³⁷ Evitar semejante proceso era precisamente el otro, y primordial, objetivo de la política reguladora. Las frecuentes referencias de la legislación a la necesidad de “colocar a todos los productores en un plano de absoluta

igualdad” o a “beneficiar todos los intereses que son factores directos en la industria azucarera”, indicaban la definida aspiración del gobierno a preservar lo que de manera eufemística Ramiro Guerra definiría como “la distribución geográfica de la industria”.³⁸ En realidad el problema iba mucho más allá de un asunto territorial; de lo que se trataba era de asegurar la continuidad organizativa y funcional del sector azucarero con todos sus factores e intereses participantes, como garantía del equilibrio social y político de la nación.

En las condiciones de una economía monoprodutora, los ingenios azucareros y sus plantaciones cañeras constituían prácticamente el único sustento de la actividad económica en muchas regiones y localidades. La desaparición de cualquiera de estas unidades productivas podía ocasionar muy serios quebrantos a escala local, sobre todo por cuanto no resultaba previsible que esta fuese compensada a breve plazo por el fomento de otros renglones agrícolas o industriales. Eran precisamente esas graves perturbaciones las que se trataban de evitar mediante la distribución proporcional de las restricciones productivas entre todos los centrales del país, función confiada por la legislación reguladora a la “comisión del azúcar” –más adelante a la Comisión Nacional de Defensa–, órgano que proponía al presidente de la República las cuotas de producción que debían asignarse a cada fábrica. Aunque para el establecimiento de las cuotas de 1927 y

³⁶ Las gestiones desplegadas por el gobierno de Machado en tal sentido entre 1926 y 1928 –así como las discretas iniciativas cubanas en pro de un acuerdo para estabilizar el abastecimiento azucarero de E.U.– fueron objeto de la más cortés indiferencia por parte del Departamento de Estado.

³⁷ En 1928, Real y Tejera (ob. cit. p. 45) estimaba en 62 el número de ingenios que desaparecerían –42 de ellos en las regiones centro occidentales de la Isla– de producirse el reajuste de la producción bajo el imperativo de la oferta y la demanda. La cifra es probablemente exagerada, pero resulta un buen reflejo de las preocupaciones del momento.

³⁸ R. Guerra: *La industria azucarera...* ed. cit. p. 263.

1928 la Comisión se sirvió de la información recopilada sobre la producción de cada ingenio en las tres zafas anteriores a la restricción, el procedimiento se reveló tan inseguro como imperfecto y dio lugar a innumerables críticas y reclamaciones por parte de los productores.

Así, hacendados y colonos de Camagüey y Oriente aseguraban que la distribución de cuotas beneficiaba a sus congéneres del occidente, donde, según sus denuncias, había ingenios quebrados o carentes de caña que se mantenían moliendo solo por obra y gracia de las cuotas asignadas. Por su parte, los productores occidentales rebatían dichas acusaciones y, esgrimiendo el nacionalismo, afirmaban que la restricción operaba a favor de las grandes compañías norteamericanas del este, cuyos índices productivos resultaban menos afectados dado el crecimiento experimentado por sus producciones en las zafas precedentes a la regulación. Resulta difícil discernir cuanto había de cierto en semejante intercambio de imputaciones, pero hay claras evidencias de favoritismo oficial en la distribución de cuotas, probablemente conseguido en algunos casos mediante soborno.³⁹

³⁹ Así, por ejemplo, el Manatí, del grupo Rionda, obtuvo en 1927, que su cuota fuese equivalente al 97% de lo producido en 1925 –supuestamente ningún ingenio del país debía superar el 92,5% de lo obtenido en aquel año– por los “buenos oficios” de Eduardo Díez de Ulzurún, presidente de la entidad propietaria de ese central. Aún mayor beneficio obtuvo la American Sugar Refining gracias las conexiones políticas de Antonio G. Mendoza, quien consiguió

La información disponible permite adelantar una somera evaluación de los efectos de la regulación sobre la distribución territorial de la producción y la situación de los diversos grupos de propietarios en la industria. Durante estos primeros años la regulación no detuvo el desplazamiento de la producción azucarera hacia el este de la isla, tendencia que se venía desarrollando desde principios de siglo. Evidencia palmaria: las provincias de Camagüey y Oriente, que en 1925 habían realizado el 53,5% de la zafa, en 1928 elaboran el 60,6% de todo el azúcar producido en el país.⁴⁰ La frecuencia de desaparición de ingenios tampoco parece haberse modificado demasiado, pues si entre 1920 y 1925 se registra el desmantelamiento de 23 unidades, de 1926 a 1928 dicha cifra se reduce a 13 –ocho de ellos en las provincias centro-occidentales–, pero debe tenerse en cuenta que en esa segunda etapa solo entra en produc-

cuotas equivalentes a un 98,2% para Cunagua y Jaronú. Se rumoraba que los favores eran obtenidos mediante el pago a “alguien” de \$1.00 o \$1.50 por saco. Mc. Avoy, ob. cit., pp. 191-192. Las denuncias no se hicieron esperar, incluso algunas de claro matiz político como la de que el recién inaugurado central Santa Marta –propiedad del ex-presidente Mario G. Menocal– había recibido una cuota desproporcionada respecto a la caña de que efectivamente disponía. Véanse Braga, ob. cit., pp. 48-50 y L. Freyre de Andrade: *La intervención gubernamental en la industria azucarera de Cuba*, La Habana, 1931.

⁴⁰ M. Moreno Faginals: *El ingenio*, Ed. de Ciencias Sociales, La Habana, 1978, t. III, cuadro V.

ción un nuevo central, contra más de una decena en la precedente.⁴¹ Desde el punto de vista de la participación de los diferentes propietarios en la producción total, se hace notar el avance proporcional que registran entre 1925 y 1927/28 grandes compañías norteamericanas como la Punta Alegre, la Cuban-Trading (Rionda), y la General Sugar, así como también algunas pequeñas –Atlantic Fruit, Warner–; en cambio hay otras, cual fueron los casos de la Cuba Cane y Hershey, que experimentan cierto retroceso, aunque la disminución más notable entre las grandes empresas no correspondió a una firma norteamericana, sino a la Sugar Plantations Operating, del Royal Bank of Canada. También un grupo de propietarios cubanos acusa el mejoramiento de sus posiciones; entre estos figuran Federico Almeida, Beattie, el central Agabama y, significativamente, Tarafa, cuyo central Cuba produce el 1,27% de la zafra de 1927, contra 1,10% de la cosecha de 1925. Igualmente se aprecian retrocesos, incluso entre propietarios domésticos de cierto fuste como Falla y Manuel Aspuru. Todo parece indicar que algunas grandes compañías norteamericanas

⁴¹ Cálculos realizados con los datos ofrecidos por Santamaría, ob. cit., cuadro VI.1. En cualquier caso, estos datos deben tomarse con precaución, pues con frecuencia la demolición “oficial” de un ingenio se registraba varios años después de que este hubiera paralizado sus actividades. Si nos atenemos a los informes de zafra, la cosecha de 1925 se realizó con 183 ingenios activos contra 172 en 1927. *Anuario azucarero de Cuba. 1959*. Pp. 92-93.

afianzaron su posición productiva bajo la restricción –particularmente las que se hallaban bajo control bancario–, pero de ello no debe deducirse que la política restrictiva operase en detrimento de los propietarios cubanos como bloque, pues como se ha visto, entre estos también se registran algunos avances de consideración.⁴² Por otra parte, la posición productiva no es un indicador preciso acerca de la situación económica de las empresas, aspecto sobre el cual no hay suficiente información disponible para realizar generalizaciones. Pese a todo, no nos parece aventurado considerar que la reducción de la escala productiva –el promedio anual de producción por ingenio disminuyó de 28 400 t.m. en 1925 a 23 500 en 1928– puede haber afectado más la economía de los grandes centrales de propiedad norteamericana que a la de las

⁴² El mayor avance proporcional entre 1925 y 1928 lo registra la Punta Alegre, con un 19%, mientras la Sugar Plantations retrocede en un 23%. *Carteles* Vol. XVI, no. 44, 2 de noviembre de 1930. Santamaría que realiza un detallado análisis de este proceso (ob. cit., pp. 168-180) en el marco un poco más amplio de los años 1920/21 a 1927, considera que el mayor avance lo experimentaron las empresas cuyos centrales no explotaban plenamente sus capacidades en 1920 –norteamericanas y cubanas– o fueron construidos después, muchas de las cuales se hallaban bajo control bancario. Entre 1925 y 1927 estas incrementaron –conjuntamente– su proporción de la zafra en un 4,5%.

pequeñas fabricas de propietarios cubanos.⁴³

Otro punto neurálgico en la aplicación de la regulación lo era el colonato. Desde su primera medida, la legislación reguladora había expresado la voluntad de asegurar la participación de los colonos en la zafra, determinación que hubo de plasmarse, principalmente, en la obligatoriedad de mantener inalterable la proporción de caña de colonos molida por cada central, al igual que en otras disposiciones más formales o controvertidas, como la mínima participación concedida a los colonos en la Compañía Exportadora o el retraso de la fecha de inicio de la zafra. El colonato no tardaría en percatarse de que, en tanto política para frenar la sobreproducción, la regulación tenía un curioso y nocivo efecto: los excedentes ya no se expresaban bajo la forma de sacos de azúcar acumulados en los almacenes,

sino en los volúmenes de caña cada vez mayores que quedaban sin cortar en los campos. La cantidad de caña no molida, 347 millones de arrobas en la zafra de 1925, ascendería hasta 1, 358 millones de arrobas en 1928, pues ese año quedó sin cortar algo más de un tercio de las 90 978 caballerías –1,2 M. de ha.– de caña disponibles.⁴⁴ Ciertamente, los colonos no incurían en gastos por el corte y transporte de esa caña y los costos de cultivo de la caña “quedada” se reducían notablemente; pero ellos debían afrontar los riesgos de pérdidas por incendios, inundaciones o sequías, mientras la renta de sus tierras y los intereses de la refacción permanecían inalterables. La asignación de cuotas a cada colono aseguraba su participación en la zafra, pero al regular la oferta de materia prima actuaba también como un factor depresivo sobre el precio de la caña. El tan pregonado beneficio derivado de retardar el comienzo de la molienda demostró ser todo lo contrario, pues como la caña se cortaba en su momento de mayor rendimiento los centrales requerían menos materia prima para elaborar las cantidades de azúcar que se le habían asignado.⁴⁵

⁴³ La escasa información disponible sobre los balances de las compañías azucareras es muy fragmentaria. Una empresa de Rionda, la Tuinucú Sugar, redujo sus dividendos desde un 5% en 1924 a 1,5% entre 1926 y 1928, mientras que otra, la Manatí Sugar, reportó una pérdida neta de \$ 143 593 en 1926 y ganancias en 1927 y 1928 por \$ 575 870 y \$ 318 114, respectivamente. La Punta Alegre, por el contrario, reportó ganancias en 1926 –\$ 64 946– y 1927 –\$ 1162 549– y pérdidas por \$ 508 890 en 1928. Para Tuinucú: Braga ob. cit., p. 25; sobre Manatí, “Reporte a los tenedores de certificados de depósito” (New York Stock Exchange, 28 de octubre de 1931). La información sobre la Punta Alegre proviene de los informes anuales a sus accionistas correspondientes a los años 1926-1928.

⁴⁴ La medida de superficie agraria tradicional en Cuba es la caballería, equivalente a 13,42 ha.

⁴⁵ Cuando se decretó que la zafra de 1927 comenzaría el 15 de enero, los colonos solicitaron a Machado adelantar la fecha al 1º de enero, argumentando que ello apenas dañaría la restricción propuesta, mientras que el retraso de los cortes entrañaría una sensible disminución en la caña vendida. El central Manatí estimaba haber ahorrado \$ 20 000

Al repartir la producción entre todos los ingenios del país, el control estatal contribuía a conservar la distribución territorial de las fuentes de empleo, aunque no es menos cierto que la restricción ocasionaba un severo recorte en la duración de una actividad estacional como la zafra. Si la cosecha de 1925 se había realizado en 145 días, la de 1928 solo requirió de 86, lo cual significó una reducción del 40% en el tiempo de ocupación de la fuerza de trabajo en el sector azucarero. Como dicha mengua estuvo acompañada por recortes salariales, la regulación azucarera entrañó una contracción sustancial en los ingresos de la población trabajadora, fenómeno muy parcialmente compensado por la oferta de empleo que abrió el gobierno con su emergente plan de Obras Públicas. Marginado de la política reguladora, el sector laboral era el que soportaba las peores consecuencias de las medidas restrictivas; sin embargo, ni sus angustias y ni sus anhelos alcanzan cabal expresión en estos años, porque la represión desatada por la dictadura de Machado contra las incipientes organizaciones sindicales del sector le había arrebatado los medios para encauzar sus aspiraciones.

A las decepciones por la ineficacia comercial de la restricción cubana, venía a sumarse la insatisfacción de los diversos intereses involucrados en la producción azucarera con la aplicación de las medidas reguladoras. En ese ambiente de frustración y descon-

fianza habría de dirimirse el curso de la política a seguir. Arrimando la brasa a su sardina, Earl Babst, el presidente de la American Sugar Refining, se dolía de las terribles consecuencias de la restricción que había podido aquilatar durante un viaje por las provincias de Camagüey y Oriente, y propugnaba la abolición de todos los controles y regulaciones. Más ponderado, Real y Tejera, en su libro ya citado, reconocía la ineficacia de la restricción unilateral pero advertía que la alternativa de una producción "libre" probablemente no funcionaría en un mercado viciado por el proteccionismo. Frente a esta suerte de "callejón sin salida", optaba por proponer un conjunto de medidas que evitasen la progresiva concentración de la producción cubana y sugería, sobre todo, que Cuba se afanzara en su "natural" mercado estadounidense, donde debía conseguirse un arreglo entre los abastecedores. Ramiro Guerra, que en 1927 había plasmado en *Azúcar y población en las Antillas* un sólido alegato contra el latifundio y el control extranjero sobre el azúcar, insistía en la necesidad de que prevaleciesen los intereses del hacendado y el colono cubanos, por lo cual se pronunciaba a favor de la regulación, aduciendo que quienes la combatían actuaban por "impresión", según les fuese en sus negocios y sin detenerse a considerar los efectos generales de dicha política.⁴⁶

Pero esa era precisamente la actitud predominante y las circunstancias

en los pagos a colonos por concepto del mayor rendimiento en sacarosa de la caña. Braga, ob. cit., p. 84.

⁴⁶ Babst, ob. cit. 125; Real, ob. cit. cap VII y Guerra en: Biblioteca Nacional, fondo Abad, *Azúcar*, rec 5 vol. 13.

habrían de inclinar la corriente de opinión en contra de la restricción. El 10 de agosto de 1928, una asamblea de hacendados aprobaba por amplia mayoría solicitar al presidente Machado el levantamiento de las medidas restrictivas, posición con la cual concordaban los “cruderos” norteamericanos.⁴⁷ Tres semanas después el gobierno cubano se inclinaba definitivamente por el abandono de los controles y, en octubre, comunicaba al Comité Económico de la Liga de las Naciones su decisión de liberar la producción.

A MODO DE EPÍLOGO

Más que una resolución firme y bien calculada, el levantamiento de los controles sobre el azúcar sería solo un breve episodio en el vacilante curso que venía caracterizando a la intervención del estado en la primera industria. La decisión respondía sin duda al reclamo de los intereses dominantes en el sector, pero también había sido tomada por considerar que fortalecería las posiciones cubanas de cara a cruciales negociaciones mercantiles. En los Estados Unidos se

abría una nueva ronda de revisión arancelaria bajo las amenazas de una nueva y radical elevación de la tarifa por parte del grupo remolachero. Casi simultáneamente, en Bruselas comenzaban los contactos para negociar un nuevo convenio internacional de exportadores. Con una “zafra libre” de 5,3 M de toneladas concluida en mayo de 1929, Cuba parecía dispuesta a hacer valer su condición de mayor productor mundial.

Todo resultó fallido. La mezcla de súplicas y presiones con que los cabilderos “cubanos” intentaron detener la ofensiva proteccionista en el legislativo de Washington se mostró del todo ineficaz; con el nuevo arancel Hawley-Smoot los derechos del dulce cubano se elevaron a niveles prohibitivos y este comenzó a verse desplazado de su mercado primordial. En Bruselas se acordaron las bases de un convenio que, por sugerencia de Cuba, renunciaba a las restricciones productivas y solo comprometería a los signatarios a no incrementar sus exportaciones. Más precisa, la concertación disponía también de mecanismos efectivos de control, pero al no conseguir mayor representatividad que su antecedente parisino –nuevamente Java declinó participar– las partes negociadoras optaron por dejar el proyecto en suspenso.

A finales de julio de 1929, ante las presiones bajistas sobre el precio, el gobierno cubano decidió crear la Agencia Cooperativa de Exportación de Azúcar, en la cual debían participar todos los hacendados. Con mayores atribuciones que la fenecida Compañía Exportadora, la nueva entidad se encargaría de vender de manera

⁴⁷ Por esos mismos días, W. C. Douglas, de la Punta Alegre, John R. Simpson, el nuevo presidente de la Cuba Cane y J. Noble del Royal Bank of Canada, reunidos con Gordon Rentschler, el presidente de la General Sugar (National City Bank) acordaban pedirle a Machado que dejase libre a la industria para rehabilitarse sobre bases económicas y que el gobierno cubano adoptase estrictamente una política de no intervención. Mc. Avoy, ob. cit., p. 201.

ordenada los excedentes de la zafra recién finalizada, así como el azúcar la que se produjera en la campaña de 1930. Inspirado en el cártel javanés, el denominado “vendedor único” pareció dar resultados cuando los precios comenzaron a elevarse moderadamente durante el segundo semestre de 1929, pero las cotizaciones no tardarían en venirse abajo otra vez tras el descalabro de la bolsa de valores newyorkina con que debutaba la más severa de las crisis mundiales. Tratando de sostener el precio, la Agencia comenzó a retener las ventas de la zafra de 1930 de manera que en abril de ese año apenas había realizado 300 000 tns. sin que el mercado ofreciese signo alguno de recuperación. Al mes siguiente, en respuesta a la protesta generalizada de los hacendados, el “vendedor único” quedó disuelto y los productores fueron autorizados a disponer libremente de sus azúcares. Antes de finalizar un año los precios ya se acercaban al desastroso nivel de 1 centavo de dólar por libra, mientras los almacenes de la isla acumulaban un millón y medio de toneladas de dulce invendible.

Tales eran las circunstancias prevalecientes cuando una delegación de hacendados cubanos, apoyada por el presidente Machado, llegó a Nueva York para dar forma a un nuevo proyecto de estabilización del mercado. De consuno con las corporaciones norteamericanas que en Cuba producían azúcar crudo y, sobre todo, con la gran banca que controlaba a estas, el proyecto cristalizó en una fórmula que incluía un acuerdo entre los abastecedores del mercado norteamericano y la concertación de un nuevo

convenio internacional. Para concretarse, el plan Chadbourne –bautizado así con el apellido del abogado que presidía el comité cubano-norteamericano encargado de implementarlo– requería que Cuba restaurase la regulación azucarera. En correspondencia con ello, el 15 de noviembre de 1930 el gobierno de Machado promulgaba la ley de Estabilización del Azúcar, que ampliaba en medida considerable –y también perfeccionaba– los mecanismos de control sobre la industria.

Aunque el acuerdo con los proveedores estadounidenses resultaría un fiasco y el alcance del convenio internacional fue menor de lo esperado, el estado cubano se atuvo a las estipulaciones del plan Chadbourne y bajo los imperativos económicos, así como las consecuencias sociales y políticas de una crisis espantosa, continuó extendiendo paso a paso sus regulaciones hasta alcanzar los más recónditos aspectos del negocio azucarero. Desde la fecha de inicio de la zafra hasta el destino, cuantía y forma de los embarques, pasando por cuotas de producción, precios, salarios, etc., antes de que concluyese la década de 1930 todo el complejo mundo de actividades relacionadas con el azúcar quedaría contemplado dentro de una legislación vasta y minuciosa. Pese a la temporal suspensión de la restricción productiva a raíz de la II Guerra Mundial, ese cuadro realmente insólito de control estatal sobre un sector privado de la economía, mantendría invariable vigencia hasta la nacionalización de la industria por el gobierno revolucionario de Fidel Castro en 1960.

